

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO**

CARRERA

GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:

**LICENCIADA EN GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
SOSTENIBLE**

TEMA:

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA VIDA DEMOCRÁTICA: LAS
VEEDURÍAS EN EL ECUADOR, PERÍODO 2008-2017.**

AUTORA:

SOFIA DANIELA RODRIGUEZ BERMEO

TUTOR:


VICTOR HUGO TORRES DAVILA

Quito, diciembre del 2017

Cesión de Derechos de Autor

Yo Sofía Daniela Rodríguez Bermeo, con documento de identificación N° 1721296323, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autora del trabajo de titulación intitulado: “La Participación Ciudadana para la vida democrática: Las Veedurías en El Ecuador, período 2008-2017”, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autora me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

.....

Sofía Daniela Rodríguez Bermeo

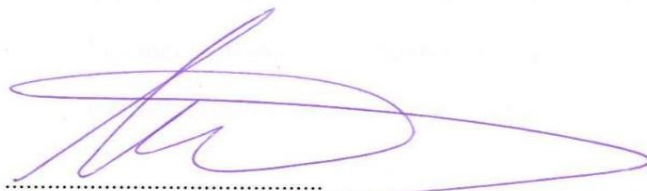
N° 1721296323

Fecha: 11 de diciembre de 2017

Certificado de Dirección del Trabajo de Titulación suscrito por el tutor.

Yo declaro que bajo mi dirección y asesoría fue desarrollado el Ensayo, “La Participación Ciudadana para la vida democrática: Las Veedurías en El Ecuador, período 2008-2017”, realizado por Sofía Daniela Rodríguez Bermeo, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana, para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, 11 diciembre 2017



Víctor Hugo Torres Dávila

N° 1704490570

Agradecimiento

El camino inmenso de la vida que representa a los seres humanos, es el camino que nos forma para ser mejores, capaces de superar cualquier obstáculo y ser luchadores. He podido concluir esta meta final de mi formación profesional como resultado de la perseverancia, las experiencias y motivaciones que en el camino he ido aprendiendo y guardando.

Una persona sabia aprenderá a evitar siempre valerse de unos y de otros, y recurrirá siempre a sus propias armas del conocimiento, prefiriendo perder con ellas a ganar con las ajenas, evitando de esta forma mirar como triunfo el que se logra con armas de otros.

Mi familia quien diariamente me ha enseñado como superarse, enfrentar día a día lo que el camino de la vida depara, es quien me ha permitido tejer diariamente sapiencias, valores y enseñanzas, que han servido como inspiración y apoyo incondicional en los caminos de mi vida.

Mi Universidad y todas las autoridades del personal docente y administrativo que sirvieron con orientación, paciencia y profesionalismo el desarrollo de este trabajo.

Mis amigas y amigos, seres maravillosos que han compartido conmigo sus enseñanzas y consejos, permitiéndome esforzarme apasionadamente en este trabajo, contribuyendo invaluablemente en mi crecimiento.

Dedicatoria

Este trabajo es dedicado a:

Dios, mis abuelitos, mis padres y mi hermana por siempre bendecirme, cuidarme, guiarme pero sobre todo, porque gracias a su inmenso amor jamás me han abandonado. Personas que día a día depositaron en mí su fe, cariño, enseñanzas y consejos con ejemplos de humildad y sacrificio.

A mis primos:

Marcela Salazar, quien siempre ha estado a mi lado sin soltarme de la mano, aconsejándome, guiándome, ensañándome, siendo mi paño de lágrimas. Con quien podía contar a pesar de las diferencias, pero sobre todo porque es el ejemplo claro de mujer luchadora, inteligente y capaz. Gracias a ella y su constante empuje pude aprender lo que es caerse y levantarse, mirar atrás y seguir, que una piedra no es un obstáculo sino una enseñanza.

Daniel Jurado, quien gracias a él pude entender que significa superación. Sus constantes consejos, orientación y paciencia, fueron una fuente de energía para no rendirme ante los diferentes obstáculos que representó este trabajo y me condujo durante este proceso, brindándome una sombra en donde podía descansar.

Resumen

La participación es uno de los pilares que forman la democracia de manera constituye a través del cual el Estado y los ciudadanos se relacionan. Para ahondar sobre esta relación, el presente trabajo aborda el concepto de participación ciudadana y su incidencia en el contexto ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución de 2008. Después de centrarse en las veedurías ciudadana y su normativa aplicable, el trabajo analiza un caso de veeduría en temas ambientales para finalmente discutir sobre los méritos de este ejercicio de participación.

Palabras clave: Participación, veedurías, participación ciudadana, Ecuador, participación pública, ciudadanía.

Abstract

Participation is one of the pillars of democracy constitutes a means through which the State and citizens relate. To deepen into this relationship, this work addresses the concept of citizen participation and its incidence in the Ecuadorian context since the approval of the Constitution in 2008. After focusing on citizen oversight and its applicable normative, this work analyses a case of oversight in environmental issues to finally discuss about the merits of the participatory exercise.

Key words: participation, citizen oversight, Ecuador, public participation, citizenship

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	6
<i>Tipos de participación</i>	8
<i>Las Veedurías</i>	13
PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.....	16
<i>Marco normativo e institucional en temas ambientales en el Ecuador</i>	16
<i>La participación ciudadana en temas ambientales</i>	20
CASO DE ESTUDIO.....	26
<i>La veeduría de la Refinería de Esmeraldas</i>	29
CONCLUSIONES	34
BIBLIOGRAFÍA	36

Introducción

A mediados de la década de 1990, Ecuador vivió una crisis del régimen político que afectó a los partidos y al sistema democrático representativo, esto trajo como consecuencia el cuestionamiento de una democracia que favorecía a determinados grupos de poder. En efecto, bajo una visión neoliberal que buscaba reducir el tamaño del Estado, se favorecía las decisiones de las élites económicas en detrimento del control democrático de la población. Sin embargo, producto de la movilización de grupos de actores desde la sociedad civil por la exigencia de espacios de participación y el involucramiento de la población en la gestión de lo público, se logran alcanzar algunos avances en participación con la aprobación de la Constitución de 1998. Estos buscaban resolver la crisis política a través de la integración de varias demandas en términos de derechos para promover y garantizar la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas en lo público. A partir de estas conquistas constitucionales del 98, la incidencia de la ciudadanía por más y mejores espacios para la participación no ha cesado, siendo la aprobación de la Constitución de 2008 una muestra de esto. En este contexto, se examinan las políticas y prácticas de participación en el país.

En la nueva Constitución del 2008 se utiliza la palabra “participación” 101 veces. La entrada al poder del gobierno de Rafael Correa y la propuesta de llamar a una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución capaz de refundar al Estado, se empiezan a esbozar los grandes lineamientos de una agenda alternativa donde la participación aparece como uno de los pilares centrales del cambio. En esta razón, el Plan de Gobierno del 2007-2010 plantea garantizar el acceso a la participación política y pública. En particular, señala la necesidad de construir una verdadera revolución democrática a partir de una democracia radicalmente

participativa (Alianza País, 2006, pág. 8). Sin embargo, la participación ciudadana en el país no es un nuevo término, ya que desde 1995 cuando se empezó a institucionalizarla, se ha convertido en un proceso constante de luchas sociales por la apertura de espacios para la opinión, el diálogo y la rendición de cuentas. Así, lo evidencian los diferentes mecanismos de “Participación Ciudadana y Control Social”.

Por esta razón, la participación en la Constitución del Ecuador 2008 se constituye en un derecho para opinar, proponer, acompañar, controlar y evaluar la gestión pública, lo que a su vez implica la obligación de todas las instituciones públicas de brindar oportunidad y espacio a la ciudadanía para informarle y rendirle cuentas de su gestión. La Constitución establece en el artículo 95 que: “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participaran de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad”. (Constitución del Ecuador, 2008, pág. 43).

Formulada en estos términos, la participación está estrechamente ligada a la filosofía del *Sumak Kawsay* o buen vivir propuesta por el nuevo gobierno. En esta se sostiene que para lograr el buen vivir es necesario generar un acercamiento que favorezca vías de diálogo entre el poder público y la sociedad civil. Así, la participación se establece como un medio a través del cual la ciudadanía tiene la oportunidad de informarse, realizar tomas de decisiones y acompañar en la ejecución de planes, programas, políticas o servicios. A partir del fortalecimiento de la participación ciudadana en la agenda política, estos objetivos de carácter normativo empezarían a plasmarse en reformas institucionales.

La participación es un concepto estrechamente ligado con la democracia. Considerada quizá como la mejor forma de gobierno, la democracia representativa debido a que crea nuevas formas de relación entre representantes y representados, encaminadas a mejorar el ejercicio político; en donde hay que tener presente que la representación es un elemento constitutivo del Estado, en el que: “Estado no existe si no existe su representación” (Cebrián Zazurca, 2013, pág. 73).

Por otro lado, la democracia participativa implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego autorice a los políticos en la toma de decisiones, sino que busca el involucramiento en diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno con el fin de generar mayor eficacia en las decisiones públicas.

Sin embargo, esta no es una tarea fácil, las sociedades actuales están caracterizadas por diferencias internas capaces de generar intereses opuestos entre los grupos y una disputa por el reconocimiento del otro. Lo que se pretende a través de este tipo de democracia es tratar de construir una ciudadanía plena en las dimensiones de lo político, social y civil; que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria.

Regir el destino de una sociedad no es una tarea fácil. En este esfuerzo el Estado y sus instituciones encuentran varios obstáculos. El Estado evidencia “debilidades en su 'pretensión de dominación' y hay más bien una exigencia de una 'mayor participación democrática' por parte de los actores sociales y políticos.” (Sáenz Andrade, 2013, pág. 138). Por ejemplo, sobre las limitaciones de los diseños participativos y los instrumentos de participación, se ha evidenciado que en esos todavía persiste la necesidad de ahondar esfuerzos para que la “ciudadanía trabaje

corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida”. (Ziccardi, 2011, pág. 219).

Esto es evidente ya que el Ecuador en donde, a pesar de haber favorecido una propuesta de gobierno fundada en la participación, este ejercicio democrático continúa siendo el objetivo de varias críticas en las que se discute si en verdad se ha logrado alcanzar los objetivos propuestos, o si simplemente representa a un discurso demagogo sin asidero en el ejercicio de las decisiones políticas de las instituciones públicas.

De tal manera que este ensayo pretende aportar al conocimiento sobre la participación ciudadana y las veedurías en el Ecuador, y como objetivos específicos que se establecen son analizar el marco normativo de la participación ciudadana en las veedurías ambientales y examinar a la veeduría ambiental de la Refinería de Esmeraldas. Por esta razón, es conveniente analizar al tema de las veedurías ya que han sido utilizadas por la población ecuatoriana como uno de los principales mecanismos de democracia directa, participación ciudadana y control social establecidos en la ley del pueblo ecuatoriano.

La metodología utilizada en esta investigación se desarrolla de la siguiente manera: Primero, se utiliza la literatura académica para realizar un abordaje conceptual de la participación ciudadana, así como a caracterizar sus particularidades.

A través de este abordaje, se sintetizan los conceptos y se descubren las veedurías ciudadanas como una forma de participación. Segundo, se realiza una exploración de la normativa pertinente a la participación ciudadana y, en particular, sobre las veedurías en temas ambientales. A partir de esto, se da paso a un estudio empírico de una veeduría ambiental en el Ecuador: El caso de la veeduría de la Refinería de

Esmeraldas. Para la documentación de este análisis, se recurre a fuentes primarias de información como las generadas por los veedores en su Informe Final, así como la generada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS).

Finalmente, la conclusión recoge las ideas principales desarrolladas a lo largo de la tesis y explica, en base a la teoría sobre participación ciudadana y al marco normativo que regula las veedurías, si existió o no una verdadera veeduría que responda a principios de transparencia, inclusión y acceso a la información.

La participación ciudadana

La palabra “participación” se deriva del griego “*participare*” que significa compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona. Desde una perspectiva teórica-conceptual, el término “participación” responde a varios enfoques que parten de paradigmas superados y concepciones acumulativas. Estos nacen como expresiones de la Constitución por un poder político democrático y mediante los principios de un gobierno representativo.

Para Cunill, el término participación ciudadana implica que “los individuos en tanto 'ciudadanos' toman parte en alguna actividad pública” (Cunill, 1991, pág. 44). Por otro lado, se le asemeja con otros conceptos ya que de manera general están referidas a cuestiones vinculadas a interactuar con el Estado como: “participación y representación aparecían fundidas en una sola asamblea en que todos los ciudadanos se representaban a sí mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva”. (Merino, 1995, pág. 170).

De esta manera, se puede recalcar como participar en un principio significa “tomar parte” convertirse uno mismo en parte de una organización o grupo, de un espacio social y político, pero que a lo largo del tiempo la sociedad, los individuos lo han vinculado de manera directa e indirecta respondiendo a intereses diversos. Esto contrasta con la tendencia de los enfoques estructuralistas de la década de 1990 que enfatizaban la determinación rígida de las estructuras o por factores “inevitables” sobre los actores sociales y políticos. Entre estos el mercado globalizante o rasgos culturales heredados e inmodificables que promovían el fatalismo y la apatía ciudadana que son el campo fértil para un caudillismo mesiánico que obstaculiza el proceso de democratización (Serra Vázquez, 2003, pág. 2). Hasta el presente, el

término ha sufrido diversas modificaciones por la relación que existe del Estado y la sociedad, pero no ha variado su noción práctica en el sentido representativo que fue creado.

La participación ciudadana es un proceso donde se involucra por una parte al Estado y sus diferentes órganos, pertenecientes al gobierno, y por otro lado a los diferentes individuos que forman parte de la ciudadanía, como grupos y actores sociales que interactúan para tomar decisiones, gestionar o para buscar soluciones a problemas particulares. El desarrollo de una ciudadanía responsable y activa conlleva a un acuerdo que es esencial para la decisión de la sociedad de vivir entre iguales, lo que no involucra la similitud en las formas de vivir y pensar. Como consecuencia, la institucionalidad incluyente garantiza a todos las mismas oportunidades de poder participar en los diferentes beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se tomen respecto a cómo orientarla. Al promover la participación ciudadana no podemos perder de vista el enfoque de los derechos que son el fundamento ético, como de igual manera, el horizonte normativo y programático que orienta el desarrollo de la democracia.

De esta manera, la actuación institucional es necesario el desarrollo de habilidades para fomentar y generar la participación, y la implantación de procedimientos de recepción y asimilación de las diferentes y masivas propuestas de la ciudadanía.

La participación ciudadana es necesaria ya que puede ser asumida como una acción que legitima de los sistemas de representación en las sociedades a través de los procesos electorarios. Sin embargo, una vez constituidas las diferentes secciones, autoridades u órganos del gobierno, la participación social asume otras formas y se convierte en un medio de la sociedad civil, para ser parte en las decisiones políticas.

Para esto, el Estado cuenta con diferentes métodos, por ejemplo: el referéndum, la iniciativa popular y la consulta popular. En efecto, “La participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia, pero sin participación la democracia no existiría” (Merino, 1995, pág. 169).

En este sentido, la participación posibilita intervenir en la toma de decisiones de la forma más simple, los “votos”. Así se proporciona legalidad y legitimidad a las personas que asumen las funciones públicas y que en procesos electorales lograron ganarse la confianza a las diferentes agrupaciones sociales (movimientos sociales). Considerándose de esta manera, un lenguaje político cotidiano de agrupaciones o de la sociedad en conjunto, para encontrar soluciones comunes o dar atención a los diferentes problemas.

Por lo tanto, se da mayor estabilidad democrática además del respeto a la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, “esta nueva forma de organización social dio paso a la conformación de espacios territoriales soberanos y a la organización de sistemas políticos y económicos nacionales” (Sartori, 1997, pág. 17). En definitiva, el sentido de la participación en su dimensión política; el término “participar” o “participación”, se vincula haciendo referencia a las relaciones del Estado y la sociedad, producto del desarrollo, donde cobra nuevos impulsos, marcados por diferentes factores, provocando de esta manera diferentes tipos de participación que se encuentran orientados a los gobiernos regionales y locales.

Tipos de participación

El ejercicio de la participación puede desarrollarse de diferentes formas. Dentro de los tipos de la participación se distinguen dos grandes ámbitos mediados por intereses y que están asociados por definición a lo social y a lo político. La

participación política espera o pretende incidir para que las autoridades sean quienes diseñen e implementen políticas, programas o proyectos en función de los intereses y visiones de determinados sectores sociales en función del conjunto de la sociedad, y como ven los participantes su participación y que esperan de ella. Cunill identifica cuatro tipos de participación a partir de que se “reconocen factores de la sociedad por los cuales ella se organiza indistintamente, generando ciertos niveles de participación por las formas de construcción del sujeto social” (Cunill, 1991, pág. 44), lo que implica sumir la participación como un medio a través el cual se socializa la política, pero también es una ampliación de lo público hacia la sociedad civil. Los cuatro tipos de participación de acuerdo Nuria Cunill son la participación social, comunitaria, política y ciudadana.

La participación social, tiene por objeto mostrar los valores, prácticas y actitudes culturales. Ander Egg indica que es “la expresión utilizada para designar la participación consciente en los grupos de pertenencia” (Egg, 2008, pág. 85). Esta se encuentra contemplada de forma expresa, en lo privado y los sujetos se relacionan individualmente con otros sectores e instituciones sociales o, en muchos casos, la organización es mínima.

La participación comunitaria, es donde los individuos y las familias asumen responsabilidades de escucha y debate en sus organizaciones comunitarias, para proveer los mejores servicios y oportunidades. “La ISP¹ define la “Participación Pública” o “Comunitaria” como el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un dialogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo... que

¹ Interamerican Strategy for the promotion of public participation (Gentes, 2004, pág. 62)

requieren la participación y compromiso de todas las partes interesadas incluyendo, entre otros, a los pobres y a los grupos tradicionalmente marginados, tales como minorías étnicas y raciales desfavorables” (Dirección Metropolitana de Medio Ambiente, 2006, pág. 11).

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece que “la mejor manera de tratar los problemas medioambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que les corresponda” (Naciones Unidas, 2000). De igual manera nos señala algunos elementos básicos para poder tratar asuntos ambientales y poder lograr el desarrollo sustentable: el derecho al acceso a la información, la participación y la justicia ambiental.

La participación política, se la define como una actividad práctica y reflexiva de reproducción y transformación de la realidad social, al mismo tiempo que desarrolla la identidad colectiva y la capacidad de autogestión del actor o sujeto social. Se evidencia la incidencia directa en la toma de decisiones políticas, debido a que la relación del Estado con la sociedad, siempre ha llevado o condicionado su organización y representación, ya que la sociedad es parte de la acción y legitimidad de la acción estatal para la satisfacción frente a las instituciones políticas, de esta manera se ha visto necesario democratizar la administración pública donde la participación pasa a concretarse en la “participación de políticas públicas” mejorando una posición de clausura burocrática a una expectativa de consenso.

El autor André Noel-Roth citado en (Sáenz Andrade, 2013, pág. 138) nos plantea:

“la capacidad real de acción del Estado de aplicar políticas y la legitimidad de la institucionalidad estatal ante la población... el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios en su capacidad de regir los destinos de la sociedad. Muestra debilidades en su “presentación de dominación” y hay más bien una exigencia de

una “mayor participación democrática” por parte de los actores sociales y políticos.

Entre los principios en los que se sustenta el Desarrollo Sostenible se incluye ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones, incluyendo el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas en el ámbito ambiental. Las leyes que promueven incentivar el desarrollo sostenible buscan incentivar a la sociedad para que busque dinámicas de organización, participación y control social de forma que pueda resolver sus problemas incidiendo en la gestión que se realicen para la comunidad o sociedad.

La participación ciudadana, es ampliamente aplicada en la actualidad por parte de diversos agentes sociales, debido a que es la participación donde todos y todas, en forma individual o colectiva, muestren opiniones para que sean tomadas en cuenta en las diferentes decisiones tanto del estado como de las alcaldías. De hecho, “es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades” (Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto, 2010, pág. 266).

Dentro de la República del Ecuador, existen normas pertinentes en la Constitución, que la Asamblea Nacional aprobó como es la regulación de la participación ciudadana, y a partir de ellas se han dictado leyes que se fundamentan con elementos constituidos del Estado, para ser aplicados y respetados por las ciudadanas y ciudadanos, incluidos los que se encuentran viviendo fuera del país en forma individual o colectiva, pero puedan acceder a los derechos y participen en el proceso de construcción del poder ciudadano.

En los objetivos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se pretende que la ciudadanía forme una relación con el Estado y los diferentes niveles de Gobierno, convirtiéndose en el actor primordial que establezca las formas y procedimientos, así como la elaboración, ejecución y control de políticas que vayan a ser utilizados para su comunidad o su entorno. El artículo 4 sobre “Principios de participación” menciona que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2011).

Sobre la participación política y ciudadana en el Título III del Poder Ciudadano, el artículo 29 indica:

“el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2011)

De igual forma, los tipos de participación responden a la pregunta filosófica sobre la naturaleza de la realidad social y humana, mostrándola como un proceso dinámico de producción social que es una auto-producción de los seres humanos como sujetos individuales y colectivos, dentro de un proceso enmarcado en ciertas estructuras sociales. Entre los mecanismos de democracia directa para garantizar la participación ciudadana reconocidos por la ley se incluyen a las veedurías.

Las Veedurías

La veeduría es un mecanismo democrático de participación en el que los ciudadanos y las organizaciones comunitarias asumen la función de actores principales en la vigilancia de la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, como la de organizaciones no gubernamentales, en los que se utilicen los recursos públicos. Su función social consiste en ejercer actividades de observación específica en el cuidado y control social, a fin de promover una mayor participación de los ciudadanos a través del fomento del pleno ejercicio de la contraloría social.

Dentro del Estado ecuatoriano, la Dirección General de Prevención Área de Contraloría Social (2003) afirma al respecto que las Veedurías son:

...una herramienta de vigilancia y control social de la ciudadanía sobre el Estado, para fortalecer la vigencia de los principios constitucionales tales como democracia, transparencia, ética, equidad, eficiencia, y eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas, en el desempeño de responsabilidades de los funcionarios públicos y de la gestión pública en general (Dirección General de Prevención Área de Contraloría Social, 2003, pág. 21).

Los principios establecidos para el ejercicio de una veeduría son regidos por la autonomía, responsabilidad y corresponsabilidad, objetividad, interculturalidad, pluralismo, independencia, transparencia, eficacia y criterios de equidad, en observancia con los principios contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (CARE, 2003). De esta forma, se aplicarán las veedurías que regulen la conformación, estructura y funcionamiento como mecanismo de control social y que tienen el propósito de realizar el control y seguimiento a todas las funciones e instituciones del Estado y en todos los niveles de gobierno.

En algunos países, como por ejemplo en Colombia, que tienen un camino recorrido en la práctica de las veedurías, se afirma que: “a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y de sus desarrollos legislativos, es uno de los mecanismos fundamentales del control ciudadano de la gestión de bienes y servicios públicos” (Tapiero Ortiz, 2013, pág. 8).

Para poder ser parte de los veedores en el Ecuador, se deben cumplir algunos requisitos básicos que se establecen en el Reglamento a la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que se señala, en el apartado e) del artículo 26, indicando que: “la comisión tiene la atribución de conformar comisiones ciudadanas asesoras o veedoras, en aspectos que sean de interés de la Comisión” (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2005)

Las veedurías pueden tomar diversas formas y modalidades según el nivel de gobierno que ejerza su derecho al control social, ya que las veedurías podrán ejercer atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, a excepción de las que su publicidad este limitada por mandato constitucional o legal, como lo sostiene el Reglamento General vigente de Veedurías Ciudadanas, que se adapta al modelo de gestión desconcentrada del CPCCS y que garantiza un procedimiento ágil y eficiente para la conformación, ejecución y acompañamiento a las veedurías ciudadanas en todas sus etapas. (Consejo de Participación Ciudadana, 2016)

Las veedurías de los procesos de gestión pueden ser anticipadas o posteriores. En el primer caso, se refiere a la vigilancia preventiva que no tiene que esperar a que los procesos terminen para poder realizar un seguimiento, sino que la vigilancia se da a la par con la ejecución del programa. En el caso de las veedurías posteriores, estas se

realizan una vez concluido el proyecto. Por medio de estas dos veedurías, se consiguen una vigilancia permanente y que acompaña a los procesos durante y después de su ejecución. A través de estas, no solo se realizan recomendaciones u observaciones oportunas ante las diferentes entidades que ejecutan los programas, proyectos o contratos, sino también ante los organismos de control del Estado. El objetivo es mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. Por esta razón, se debe ver a las veedurías ciudadanas como un punto de apoyo para mejorar la rendición de cuentas social a través de una mayor vigilancia y control.

El control social efectuado por las veedurías ciudadanas, según lo establece la Ley de Veedurías Ciudadanas, tienen como objeto la vigilancia. Como indica en su artículo 78, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en relación a las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos:

“Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011).

El CPCCS garantiza que las veedurías tendrán carácter participativo, cívico, voluntario, proactivo y neutral y se realizarán sin perjuicio de la implementación de otro mecanismo de control social simultáneo diferente en la o las instituciones observadas. Entonces, las veedurías ciudadanas se entienden como una herramienta que abre paso a un control social sobre la gestión de lo público a través de la realización de un seguimiento a las actividades de los agentes electos y designados por la ciudadanía. Esto permite conocer, informar, monitorear, opinar, presentar

observaciones y pedir la rendición de cuentas a los distintos servidores y servidoras que conforman las instituciones públicas.

Participación ambiental

Marco normativo e institucional en temas ambientales en el Ecuador

La participación es considerada como una herramienta fuerte debido a que se puede trabajar en un ámbito comunitario, dentro de las leyes del Ecuador se establece en la Constitución de la República en los artículos 61, 95 y 102. El Artículo 61 dentro de los numerales 2 y 5 garantizan los derechos de participación de las personas en los asuntos de interés público y fiscalización de los actos del poder público; el Artículo 95, garantizan el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos; y el Artículo 102 que consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

El Convenio 169 de la OIT donde el Ecuador forma parte, tuvo como uno de sus objetivos brindar el derecho a los pueblos indígenas para que mantengan y fortalezcan sus culturas, formas de vida e instituciones propias, como también a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Es por esta razón, que permite comprender con profundidad a la normativa que se debe manejar sobre la participación y la extracción de recursos, ya que estos envuelven derechos

ciudadanos. Los diferentes artículos del 13 al 19, brindan un contexto claro sobre cómo se debe respetar al medio ambiente al mismo tiempo que a la participación de quienes forman parte de ese entorno. De tal forma que el artículo 15, numeral 2 dice:

“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.” (Organización Internacional del Trabajo, 2014, págs. 37-38)

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, hace hincapié sobre el disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, es decir, tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación. Pueden mantener y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, a la vez su derecho a participar plenamente, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Dentro de la declaración los artículos del 19 al 29, mencionan sobre los diferentes derechos que tienen los indígenas sobre la tierra o territorio que se encuentran, sus costumbres, tradiciones y creencias, ya que debe ser respetado y no discriminado.

Por esta razón, el artículo 27 indica que:

“Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso” (Naciones Unidas, 2007, pág. 11)

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece, que uno de los objetivos es...

“propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública...” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011, pág. 3).

Para cumplir con los objetivos propuestos sobre participación, el Artículo 207 de la Constitución crea el 'Consejo de Participación Ciudadana y Control Social' como un organismo desconcentrado para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público. Designar a las autoridades que le correspondan de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los artículos 204, 207 y 208 de la Constitución, crean la Función de Transparencia y Control Social y el CPCCS, respectivamente, reconociendo al pueblo como el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio del derecho de participación para impulsar y establecer los mecanismos de control social en los asuntos de interés público.

En los artículos 208, 209 y 210 de la Constitución de la República se determinan los deberes y atribuciones del CPCCS, que tiene como fin promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana e impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público (Ley Organica del Consejo Participación Ciudadana y Control Socia, 2017, págs. 2-5).

El manejo de estas dos leyes es fundamental para el desarrollo de este trabajo, ya que son las bases de la participación ciudadana y las veedurías. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se establece en el Artículo 78, que las veedurías para la gestión pública se regirán por lo señalado en esta ley y por el Reglamento General de Veedurías; y también en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social en el Artículo 86 se establece que el Consejo reglamentará las veedurías ciudadanas. Sin embargo, dentro de estas leyes es necesario expedir un nuevo Reglamento General de Veedurías Ciudadanas debido a que se debe adaptar al modelo de gestión desconcentrada del CPCCS y de igual forma que garantice un procedimiento ágil y eficiente para la conformación, ejecución y acompañamiento a las veedurías ciudadanas en todas sus etapas.

El Estatuto Orgánico Consejo Participación Ciudadana y Control Social, es la norma de la estructura del CPCCS Transitorio y define, en general, las funciones atribuidas a cada uno de sus órganos, buscando de esta manera desarrollar en forma óptima las competencias del Consejo consagradas en la Constitución de la República, su régimen de transición y la sentencia interpretativa de la Corte Constitucional. (Estatuto Orgánico Consejo Participación Ciudadana y Control Social, 2009)

Por otra parte, el COOTAD nos indica dentro de sus objetivos en la sustentabilidad del desarrollo:

“Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el

país”. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2017)

El testimonio, sobre si todas estas leyes amparan a los ciudadanos para ejercer su derecho a la participación es la una veeduría en la ciudad de Riobamba, para vigilar la implementación y creación de la ordenanza de participación ciudadana. Esta veeduría se formó como un espacio coyuntural necesario, impulsado desde la iniciativa ciudadana de 25 colectivos sociales quedando representados por 3 personas: Cristian Raúl Caiza Asitimbay representando a la Red de Organizaciones Juveniles, Segundo Fernando Bedón Lema por los Frentistas de la Condamine, y Silvia Patricia Herrera Cisneros por los Colectivos de Mujeres. Fueron ellos quienes indican que no existe participación como asegura la constitución. En cuanto, el informe de la veeduría enumera la falta de información, el incumplimiento a los pedidos y la falta de interés por parte de los Concejales a generar procesos de discusión con la población, provocando que no se permita cumplir con el objetivo de la veeduría.

La participación ciudadana en temas ambientales

Desde 1992, cuando tuvo lugar la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, la preocupación por temas ambientales ha crecido y se ha profundizado en la sociedad a nivel mundial. Desde entonces, distintos sectores de la sociedad civil han demandado mayores espacios de participación en la toma de decisiones y en el monitoreo tanto de políticas públicas relacionadas con lo ambiental como con el accionar de las empresas que manejan recursos naturales.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en las que está involucrada, permite exponer opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes a

las autoridades de los distintos órganos del Estado. En este sentido, esta se puede expresar como una consulta a la comunidad, como está reconocido por la Constitución del Ecuador en los artículos 52, 57 y 95, para asegurar que los afectados por decisiones ambientales, sociales y económicas tengan la oportunidad de contribuir e influenciar en el proceso de tomar decisiones, y en los Convenios internacionales que protegen los derechos colectivos y ambientales.

En particular, la participación de los posibles afectados en las decisiones ambientales adquiere una especial relevancia porque en muchos casos estas decisiones afectan directamente la forma de vida de los ciudadanos asentados en un determinado sector. De esta forma, se hace necesaria la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio sobre la toma de decisiones en asuntos medioambientales y el respaldo público de las decisiones adoptadas (Guerrero Arias, 2000).

La participación en materia ambiental, tiene una trascendental importancia ya que el cuidado y protección del ambiente es tarea primordial de las personas, del Estado y de los sectores productivos, pues de esto depende nuestro futuro a lo que le conocemos como “planeta tierra”.

En aspectos relacionados específicamente con la gestión ambiental, los procesos de participación han sido particularmente impulsados a partir de la Cumbre de Río, teniendo como contexto a la participación social en la gestión pública, la que “debe ser entendida en sentido amplio como la formulación de políticas, regulaciones y acciones de manejo de los recursos naturales” (Kurt-Michael Baudach, 2001, pág. 26). Sin embargo, y pese a lo normativo, el ejercicio planificador de lo ambiental continúa siendo centralizado, sectorizado y poco participativo. Más aún, ha sido

caracterizado por poseer falencias como vacíos de información, escasas herramientas de análisis y el deterioro de los instrumentos de comunicación, también se ha visto obstaculizado por prácticas de intervenciones regionales descoordinadas y contradictorias con relación a las directrices nacionales (Galán, 1998).

“La tendencia mundial del último cuarto de siglo denominada enverdecimiento o *greening*, que ha marcado una renovación en las disposiciones ambientales positivizadas dados los giros de conciencia y preocupación por el medio ambiente a nivel global...” (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009, pág. 86). Por otra parte, en el Ecuador la nueva Constitución del 2008 está inspirada en la filosofía del *Sumak Kawsay*, palabra *Kichua* que podría traducirse como buen vivir, que promueve la convivencia en armonía con la naturaleza o *Pacha Mama*. Sobre esta relación encontramos en el artículo 71 de la Constitución que “La naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (Constitución del Ecuador, 2008, pág. 55).

El Estado ecuatoriano se destaca por reconocer dentro de su Constitución a los derechos inalienables a la naturaleza, convirtiéndola en un sujeto de derecho. Con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, el establecimiento del buen vivir como el modelo que debe seguir el Estado para su desarrollo, surge la necesidad de que se generen una serie de políticas y leyes para respetar y construir una adecuada institucionalidad ambiental.

Las leyes que se han desarrollado en el país para asegurar la participación de la sociedad en decisiones ambientales, se han visto acompañadas siempre por el

accionar de grupos sociales, ya que, como se menciono antes, la participación pública es vista en la legislación, como por ejemplo la relación con la evaluación del impacto ambiental. Por otro lado dentro de las leyes ambientales se ha establecido nuevos derechos y obligaciones para la sociedad, en la Constitución del 2008 se les da mayor enfoque y precisión sobre los deberes, y no solo los derechos de los ciudadanos. Durante en el periodo de Rafael Correa “se aprueban varias leyes en medio de contradicción que agudizan el debate en torno a los proyectos de leyes de Aguas, de Minería...” (Vázquez, Lola; Saltos Galarza, Napoleón, 2013, pág. 151).

En una entrevista a la BBC, Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Constituyente y uno de los impulsores de los derechos de la naturaleza explicó que "En realidad lo que se quería era hacer justicia a la naturaleza y reconocer que si la justicia social fue en el siglo XX el eje de las luchas, la justicia ambiental va a serlo en el siglo XXI", (BBC Mundo, 2008).

Los derechos de la naturaleza buscan fortalecer la democracia y la protección de los recursos naturales, ya que son una de las demandas centrales del desarrollo sustentable y la protección ambiental que permitirá comprender mejor el valor de la preservación del ambiente, sobre el rol que tienen los ciudadanos en la gestión ambiental.

Dentro de la Constitución como se indica antes en el artículo 71 se reconoce el derecho a la naturaleza, el mismo que debe ser observado por las distintas organizaciones del Estado y las instituciones privadas que brindan servicios, y se encuentran interrumpiendo la armonía con la naturaleza y la sociedad. Todos ellos deben cumplir con los distintos reglamentos que viabiliza la participación en temas relacionados con el medio ambiente. El ex Director de Gestión Ambiental del

CONELEC² indicó que: “...los estudios de impacto ambiental serán presentados a las poblaciones locales según la ley, para que estén totalmente informados y conozcan los planteamientos para la restitución, remediación, y mitigación” (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009, pág. 6).

En nuestro país, uno de los temas ambientales en los que más luchas hay desde los ciudadanos, para que se haga respetar las leyes y la Constitución es, sobre el tema petrolero. Ya que, por los impactos ambientales que su extracción, transporte y refinación generan.

El artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos determina una nueva distribución de las utilidades de las empresas privadas dedicadas a explotación petrolera. Se maneja el ejercicio de redistribución lo que está amparado en la Constitución del Ecuador en su artículo 274, que se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad. Este mismo mandato está previsto en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 175 (Grupo FARO, 2011, págs. 4-5).

En la legislación ecuatoriana respecto al tema ambiental y participación, se prevé que, dentro de los contratos de prestación de servicios entre el Gobierno y las empresas privadas que se encuentran manejando recursos, y realizando actividades vinculadas al ambiente, cuando esta sea de alguna forma una amenaza a la población, los recursos deberán ser invertidos en proyectos como de salud y educación en beneficio de la colectividad.

²Consejo Nacional de Electricidad

Existe un sinnúmero de razones por las que un programa, plan o proyecto puede fracasar en sus intentos por alcanzar los objetivos deseados. Las fallas en la implementación de estos programas no solo repercuten negativamente en el proyecto en sí mismo, sino que también ocasionan una pérdida de confianza de la ciudadanía al ver que las instituciones del Estado no logran utilizar de forma adecuada los recursos con los que cuenta. Ahí radica la importancia de las veedurías pues a través de estas, las personas y organizaciones pueden realizar vigilancia y control social de la gestión pública. “Las veedurías ciudadanas están devolviendo a la sociedad el sentido de pertenencia respecto de sus instituciones, cada vez existe un mayor número de personas interesadas en este mecanismo, en todo el país” (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2005, pág. 6).

La Constitución de la República provee un marco donde se permite la participación de todos y todas en acciones de control social, puesto que esto se fortalece con la presencia de movimientos cívicos, organizaciones no gubernamentales, líderes comunitarios que promueven la transparencia y la lucha contra la corrupción, brindando posibilidades a los ciudadanos para vigilar, controlar, supervisar y para poder cambiar la situación actual en la cual atraviesa el Estado Ecuatoriano, como consecuencia la veeduría ciudadana ha servido como mecanismo eficaz. Por esta razón, “el control social es un derecho y un deber de las personas para intervenir en el seguimiento y monitoreo de la administración pública, a fin de que se cumplan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, con el objeto de evitar actos de corrupción” (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2005, pág. 15).

Los ciudadanos tienen diferentes expectativas que cada vez son más exigentes con respecto a la incidencia de políticas públicas. Los ciudadanos de una u otra manera quieren poder influir y ser tomados en consideración en las diferentes decisiones que tienen efectos positivos, y rara vez en casos negativos en su entorno y calidad de vida. De modo que, esta es la forma que la incidencia que generen los ciudadanos en las políticas públicas y en el que hacer estatal y gubernamental, sea lo que distingue a la participación ciudadana de otras formas o expresiones de la acción pública. Es por esto, que las naciones democráticas reconocen y promueven una ciudadanía con la condición de pertenencia, donde se les otorgue derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y en consecuencia, se les impone las obligaciones de contribuir al bien común y respetar los derechos de los demás y los valores comunitarios (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008, págs. 8-10).

Caso de estudio

La Refinería de Esmeraldas está ubicada en la costa del Océano Pacífico. Fue inaugurada en 1977 y tiene una capacidad para procesar entre 50.000 y 55.000 barriles de petróleo por día. En los tanques de almacenamiento se recibe petróleo crudo de los campos de explotación del oriente ecuatoriano y parte de este petróleo es refinado y el resto exportado por el puerto de Esmeraldas. Esta producción que se obtiene de la Refinería está orientada a satisfacer la demanda local de combustibles, así como a la exportación al exterior de productos refinados (Petroecuador, 2003).

El petróleo ecuatoriano que se extrae de la Amazonía es un recurso natural de gran importancia para la economía del país. Al ser comercializado como un *commodity*

(mercancía o materia prima) en los mercados internacionales, la industria alrededor del petróleo representa aproximadamente el 35% del presupuesto general del Estado.

Este petróleo es procesado en la Refinería de Esmeraldas. Sin embargo, tanto la extracción como el procesamiento, son actividades que no están exentas de impactos ambientales. En particular, la tabla 1 muestra los principales impactos al medio físico y biofísico de la Refinería de Esmeraldas.

Tabla 1. Impactos ambientales de la refinería de Esmeraldas

Impacto	Consecuencia
La Destrucción de una gran extensión de bosques tropicales.	Desalojo de pescadores que vivían junto a la playa, y también moradores que vivían junto al Río.
La contaminación de aguas superficiales, debido a un sistema deficiente de drenaje y recolección de aguas.	Aumenta la contaminación por el agua del lastre de los buques y los derrames permanentes en los momentos de carga.
La contaminación del agua subterránea.	La producción de desechos sólidos y líquidos que se infiltran a nivel subterráneo, y su canal de evacuación desemboca en el Río Teaone.
La contaminación del aire, por emisiones de partículas, hidrocarburos volátiles y la combustión de combustibles.	La mayoría de elementos volátiles y tóxicos que constituyen el aire, entran al cuerpo a través de la respiración o la piel; también provocan irritación a los ojos. Estos elementos pueden ser muy venenosos, carcinogénicos y afectar a los procesos reproductivos de la población.
La contaminación sonora, que es provocada por los compresores de alta velocidad, las válvulas de control, el sistema de oleoductos, las turbinas de vapor y las chimeneas donde se quema el gas.	Una persona que se encuentra expuesta a niveles de ruido que exceden los 90 Db ³ por 8 horas seguidas, le puede producir estrés y daño físico del oído.

Elaborado por la autora en base a Acción Ecológica (2011)

³ Desibeles

El sector petrolero cuenta con un marco normativo e institucional sobre la participación ciudadana. La ley de Hidrocarburos de 1978 y la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico codificado en el 2003, son leyes que regulan la forma en la que autoridades y ciudadanía se relacionan para hacer efectiva la participación. Al respecto, se habla de una cadena de pasos que permitan la participación ciudadana, donde las autoridades nacionales deben informar tempranamente a las comunidades sobre los efectos positivos y negativos de los proyectos estratégicos, plantear conjuntamente estrategias de desarrollo local mediante un dialogo legal y honesto y donde las comunidades tienen derecho a ser consultados sobre los proyectos antes de que sean aprobados por las autoridades (Grupo Faro, 2013, pág. 3). Sin embargo, en la práctica, ha sido posible observar una brecha entre lo que debería ser la participación en base a estas disposiciones legales, y la forma en la que esta es efectivamente realizada. A continuación se realiza un abordaje de la normativa que regula la participación en relación a la Refinería de Esmeraldas.

Por otro lado, la legislación ambiental cuenta con diferentes bases jurídicas y normativas, que permiten promover la participación social en la política sectorial, así como también con diferentes mecanismos de consulta, atención y transparencia en la gestión pública. Teóricamente, esta legislación permite la participación de la sociedad en numerosos procesos y actividades del sector. Pero es necesario reconocer que se enfrenta a grandes dificultades, ya que no se ha pasado de la teoría a la corresponsabilidad en la toma de decisiones que incidan realmente en la definición de políticas, programas y proyectos en el sector medio ambiente y que aporten al proceso de construcción de una ciudadanía ambiental.

De esta manera la ciudadanía ejerce su derecho a la información respecto de la política ambiental y el desempeño de las instituciones del sector con fundamento en las diferentes leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como en lo que las leyes ambientales señalan acerca del derecho a la información. Las diferentes herramientas y mecanismos que utilizan los diferentes sectores sociales tienen una injerencia creciente en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas ambientales, gracias a que se ha desarrollado un sistema complejo de órganos y recursos para la participación ciudadana. Éstos abarcan, en términos territoriales, desde el ámbito nacional hasta el municipal, y en términos de los temas, desde los generales hasta los específicos. (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008, pág. 20)

La Constitución del Ecuador, menciona en su capítulo cuarto los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, ya que el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas son ciudadanos ecuatorianos. Como de igual forma, en su quinto capítulo que habla de la participación, y que al ser estos pueblos reconocidos como parte del Estado, tienen derecho ya que se garantiza un vivir pleno sin discriminación. Por tal razón, el artículo 57 en su numeral 7 señala que:

“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.” (Constitución del Ecuador, 2008, pág. 41)

La veeduría de la Refinería de Esmeraldas

Debería haber una coordinación constante entre el reconocimiento de los diferentes derechos humanos con las políticas ambientales y de esa manera asegurar la

participación ciudadana. La promoción de los derechos humanos ambientales y del derecho a un medio ambiente sano se debería impulsar a través de distintos mecanismos de participación previsto en la normativa del Ecuador. Sin embargo, se debe reconocer que el tema de los derechos humanos no se ha incorporado totalmente en las políticas ambientales, sino que apenas se han incluido algunas líneas de acción relacionadas con los programas del sector ambiental estatal.

Ciertamente las veedurías han servido para que los ciudadanos puedan hacer uso de sus derechos como veedores, con el propósito de intervenir acompañando los procesos para controlar irregularidades en el manejo de los recursos públicos y así prever casos de corrupción.

En esta sección se analiza el caso de la veeduría Ciudadana en la provincia de Esmeraldas, titulada “Vigilar las incidencias ambientales en la provincia de Esmeraldas, dar seguimiento a la aplicación de planes de contingencia y el resarcimiento de los perjuicios a la población por parte de EP-Refinería de Esmeraldas” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016). La veeduría a la Refinería de Esmeraldas versó, sobre la ejecución de los planes, la obra y el servicio que está brinda. Los ciudadanos veedores cumplieron con las actividades de vigilancia, monitoreo y seguimiento de los procesos de refinación del petróleo, la eliminación de desechos tóxicos y otros daños ambientales que estarían afectando a la población. De igual forma, les permitió exigir una rendición de cuentas para poder contribuir con el mejoramiento de la administración de lo público.

La ejecución de la veeduría se impulsa, por las principales preocupaciones de los ciudadanos esmeraldeños sobre los efectos en la salud que la emisión de gases de la Refinería les estaría provocando, como dolores de cabeza, vómitos, ardor en los ojos

y también enfermedades respiratorias, ya que los olores que emana son intolerantes. La contaminación de los Ríos Teaone y Esmeraldas, que ha provocado enfermedades respiratorias, gastrointestinales y de la piel. Como también otros daños ambientales producidos por la Refinería, ya que estaría afectando gravemente a los moradores entre niños y adultos de los barrios.

La conformación del grupo de veedores para que trabajaran en esta veeduría, hizo un llamado a los distintos dirigentes de los barrios aledaños a la Refinería, constituyendo de esta manera una delegación que nació de la iniciativa propia por preocupación sobre su provincia. Llegándose a integrar por los ciudadanos y ciudadanas: Sr. Segundo Miguel Rodríguez Mosquera, Sra. Antonia Emperatriz Pérez Olmedo, Sr. Ernesto Sosa Bone, Andrea Gaspar Lujano y el Sr. Carlos Manuel Montaña Torres quien fue nombrado Coordinador de la veeduría. Fueron ellos quienes en un principio trataron de establecer espacios de diálogo e interlocución con todos los sectores que se mostraron preocupados, provocando muchas dudas las cuales fueron despejadas y conforme se avanzaba con la propuesta de la veeduría en las discusiones, muchos de los grupos de otros sectores se fueron sumando manteniendo una posición de respeto y apertura al diálogo, reconociendo validez en la discrepancia.

La veeduría no lograría culminarse de forma satisfactoria. Ciertamente, después de transcurridos los 6 meses desde el 7 de abril del 2015, fecha en la que se realiza el informe final de los veedores. El 18 de junio 2015, fue presentado el informe final de la veeduría en la delegación de Esmeraldas del CPCCS. Los trámites para dar por finalizado empiezan desde el 30 de junio 2015 que se recibió al informe final en la Subcoordinación Nacional de Control Social. Sin embargo, el 24 de septiembre de

2015 es devuelto a la delegación de Esmeraldas con el fin de realizar una revisión del informe presentado. Finalmente, el 18 de noviembre de 2015 ingresa el informe final de la veeduría a la Subcoordinación Nacional de Control Social

Este proceso de control social, presentó debilidades y las más importantes fueron las que tuvieron que ver con el desarrollo de la gestión de la Refinería, la misma que no pudo ser evaluada, ya que los veedores nunca tuvieron acceso a la Refinería salvo dos veces a los reservorios de unidades catalíticas en donde se pudo evidenciar los empozamientos alrededor de los tanques (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016, pág. 7).

La veeduría se desarrollo conforme las disposiciones previstas en el capítulo V del Reglamento General de Veedurías ciudadanas. El proceso de participación de la veeduría fue aprobado con negatividad de parte de los ejecutivos de la Refinería. Hubo dificultades por quienes ocupaban cargos altos en la Refinería, ya que exigieron a los veedores implementos que todo civil requiere para poder ingresar a donde requerían los veedores como son la compra de cascos, botas y prendas de vestir. Sin embargo, la Refinería no les entregó ni los implementos, más bien solicitaron la compra de los mismos como condición para poder ingresar y una vez obtenido estos materiales se les otorgarían la información. A pesar de que el coordinador de la veeduría compró los materiales, valorados por \$400 por persona les manifestaron que no son personal autorizado para poder ingresar, y el dinero se dio como perdido.

De forma que, se evidencio durante el desarrollo de la veeduría, que a pesar de los pedidos de información a la refinería, por parte de los veedores y el CPCCS de Esmeraldas, respecto a brindar las facilidades para el ejercicio de los derechos de

participación ciudadana y cumplimiento de la veeduría, existieron demoras en la entrega de información, siendo este parcial y no total, hecho que generó desgaste y desmotivación de los veedores. Por esta razón, no fue posible la toma de muestras para medir el nivel de contaminación del desfogue de aguas que se genera desde la EP-Petroecuador hacia el Río Teaone.

Sin embargo, cabe rescatar que hubo una respuesta positiva por parte de algunas empresas contratadas que daban mantenimiento a la refinería, y de algunas constructoras de unidades médicas, que estaban interesadas y de acuerdo con el control social y la ejecución de la veeduría. Ellos fueron los únicos que ayudaron con información de resarcimiento que poseían.

Por esta razón, de los veedores se reveló que el derecho a la participación no fue respetado brindando la información solicitada, y fue entregada fuera de tiempo a pesar de que el acceso a la información es un requisito clave de la participación ciudadana, además de ser por sí mismo un derecho democrático. De tal forma, podemos indicar que la experiencia de esta veeduría fue negativa. En cuanto los funcionarios de la Refinería no respetaron el derecho del control social e ignoró el proceso de veeduría, cancelando el acceso a los veedores a lugares para la toma de muestras que verdaderamente tienen incidencia directa sobre la población.

En la actualidad los mismos veedores han solicitado una veeduría nuevamente donde exigen que si existen espacios de diálogo abiertos, legales y honestos, que permitan la participación ciudadana, para que todas las dudas y preocupaciones que más de un ciudadano de Esmeraldas posee se acaben, para esto se han unido ciudadanos de otras ciudades de la provincia de Esmeraldas, ya que la Refinería ha traído consigo impactos ambientales que no sólo afectan a la ciudad, sino a sus alrededores.

Conclusiones

Las veedurías son mecanismos de participación ciudadana reconocidas por la Constitución del Ecuador en la que los ciudadanos actúan de inspectores y fiscalizadores de los presupuestos políticos, gestión del Estado y de las empresas que brindan servicios por eso, las veedurías deberían tener una recepción de respuestas positivas entre quienes son auditados por la ciudadanía. Sin embargo a través de este ejemplo se demuestra lo contrario.

El caso de la veeduría a la Refinería de Esmeraldas se pudo apreciar que los ciudadanos que trabajan como veedores, han presentado quejas sobre la falta de apoyo de parte de los jefes, gerentes o directores de las distintas instituciones en donde se han realizado veedurías.

Siendo que es necesario promover el derecho de acceso a la información y transparencia desde las instituciones responsables del fomento de la democracia y participación ciudadana, junto a las universidades e instituciones de la sociedad civil implementando herramientas que permitan una participación política, así como de los diferentes usos de las redes de comunicación, podemos concluir que los resultados de esta veeduría constituye un mal precedente sobre lo que debe ser la participación ciudadana. Se ha evidenciado como en esta veeduría se ha tenido una experiencia negativa en cuanto ha existido una limitación de acceso a la información en la Refinería de Esmeraldas. Los gerentes no han permitido el ingreso a los veedores y tampoco se ha brindado los documentos pertinentes para una veeduría completa y segura como nos garantiza los diferentes derechos de la Constitución.

Recordemos que, en el artículo 95 de la Constitución se indica que todos los ciudadanos y ciudadanas, de forma individual o colectiva podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. De esta manera, la participación ciudadana no se ha evidenciado como independiente y emancipadora, donde no existan lazos con la política o las instituciones públicas, concentrándose a buscar el bien comunitario, y de igual forma que se pueda contribuir de manera efectiva y protagónica dentro de como los ambientes de participación en el control social de todos los niveles de gobierno.

La participación dentro de las veedurías debería buscar la mejora sostenible del bien común y de las condiciones de vida de la sociedad, de manera que la intervención ciudadana en los asuntos públicos se traduzca a una posibilidad de participar en la formulación, ejecución y control de políticas públicas con la intervención, supervisión, control y seguimiento a nivel nacional, regional, local y comunitario; permitiéndoles a todos los ciudadanos y ciudadanas poner énfasis en el desarrollo humano y el mejoramiento de los servicios públicos en función de intereses colectivos, en consecuencia, el bien común.

Bibliografía

Acción Ecológica. (2011). Refinería de Esmeraldas. Obtenido de <http://www.accionecologica.org/petroleo/refinerias/refineria-de-esmeraldas>

Alianza País. (2006). Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2010. Quito, Ecuador.

BBC Mundo. (7 de Octubre de 2008). Obtenido de Ecuador tiene la Constitución más verde: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7646000/7646918.stm#

CARE. (2003). Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Manual de Veedurías Ciudadanas. Obtenido de <http://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2014/04/veedurias.pdf>

Cebrián Zazurca, E. (2013). Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias. (pág. 73). Zaragoza: UNE.

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. (2009). Derechos y Ambiente. Participación ciudadana y ambiente. Recuperado el Septiembre de 2017, de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1290720648.La_palabra_agua_no_moja._Victor_Lopez.pdf

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Marzo de 2017). Recuperado el Septiembre de 2017, de Registro Oficial 303: http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/fulldocumentvisualizerpdf.aspx?id=descentro_codigo_organico_de_organizacion_territorial_cootad

Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (2005). Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N.226 : <http://www.historia.ec/1/junio/veeduria.htm>

Consejo de Participación Ciudadana. (2016). El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de Reglamento General de las Veedurías Ciudadanas. Registro Oficial 918.: <http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/webtools/lexisfinder/document>

visualizer/documentvisualizer.aspx?id=penal-
reglamento_general_de_veedurias_ciudadanas&query=veedurias#i_dxdatarow0

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2016). Informe Final de Veeduría: Resolución No. PLE-CPCCS-208-10-05-2016. Esmeraldas.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2011). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En Legislación de participación ciudadana (págs. 1-20). Quito: (CEP).

Consititución del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional. Obtenido de Consititución del Ecuador:
http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Cunill, N. (1991). Participación ciudadana. En Dilemas y Perpectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos (pág. 44). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dirección General de Prevención Área de Contraloría Social. (2003). Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Obtenido de Manual de Veedurías Ciudadanas: <http://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2014/04/veedurias.pdf>

Dirección Metropolitana de Medio Ambiente. (2006). Guía de Participación Ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental. En IBID. Quito.

Egg, A. (2008). Diccionario de trabajo social. En C. Carapia, y J. D. Carmen, La participación social: retos y perspectivas. Buenos Aires: ECRO.

Estatuto Orgánico Consejo Participación Ciudadana y Control Social. (2009). Resolución del Consejo de Participación Ciudadana. Recuperado el Octubre de 2017, de Registro Oficial 601:
http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/webtools/lexisfinder/documentvisualizer/documentvisualizer.aspx?id=gestion-estatuto_organico_consejo_participacion_ciudadana_y_control_social&query=participacion%20ciudadana#i_dxdatarow0

Galán. (1998). El agua y las organizaciones sociales. (págs. 21-76). Bogotá: Fescol.

Gentes, I. (2004). El marco conceptual de la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. En I. Gentes, Estado de arte de los Mecanismos de Participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo (pág. 62). Santiago de Chile.

Grupo FARO. (2011). Ciudadanía Analiza. Lo nuevo en petróleo y minería: régimen de cambios estatales . Quito: Grupo FARO.

Grupo Faro. (31 de Mayo de 2013). Extrayendo Transparencia Informacion ciudadana sobre minas y petróleos. Apuntes de la Actividad Petrolera en Ecuador . Quito.

Guerrero Arias, P. (2000). Comunidadesy Conflictos Socioambientales en America Latina. En P. Ortiz, Aproximaciones conceptuales y metodológicas al Conflicto Social (págs. 35-88). Quito: Abya-Yala.

Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto. (2010). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. (pág. 266). México: Miguel Angel Porrúa.

Kurt-Michael Baudach. (2001). Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental. (pág. 26). Cuenca: Red Cántaro.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2011). Registro Oficial Suplemento N.175. Recuperado el Septiembre de 2017, de http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=publico-ley_organica_de_participacion_ciudadana

Ley Organica del Consejo Participación Ciudadana y Control Socia. (2017). Registro Oficial Suplemento 22. Recuperado el Octubre de 2017, de http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/Documentvisualizer.aspx?id=publico-ley_organica_del_consejo_de_participacion_ciudadana_y_control_social&query=participacion%20ciudadana#i_dxdatarow0

Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la Democracia. (págs. 169-170). México: Centro de Estudios Internacionales.

Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. Obtenido de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Naciones Unidas. (2000). Informe de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 10. Obtenido de <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm/>

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio núm. 169 de la OIT. Obtenido de Convenio Núm. 169 OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales: http://infoindigena.servindi.org/attachments/article/36/Convenio_169_Organizacion_Internacional_del_Trabajo_OIT.pdf

Petroecuador. (2003). Refinación de Crudo 2003. Capacidades de cargas y nominales de las unidades de las refinerías. (págs. 1-10).

Rodríguez, G. A., & Muñoz Ávila, L. M. (2009). La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio. (pág. 86). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sáenz Andrade, A. (2013). La participación ciudadana: importancia y desafíos. En M. Luna Tamayo (Ed.), Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador (pág. 138). Contrato Social por la educación Ecuador y OEI.

Sartori, G. (1997). La Política. En P. B. Andrés, Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el estado y sociedad en América Latina. Caracas.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2008). Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental. Recuperado el Octubre de 2017, de <http://www.oei.es/historico/decada/enapci.pdf>.

Serra Vázquez, L. H. (2003). Participación ciudadana y movimientos sociales. (pág.2). San José: Flacso.

Tapiero Ortiz, L. (2013). Las Veedurías Ciudadanas como mecanismos efectivos de participación. Obtenido de

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11263/1/TapieroOrtizLeonardoHelm2013.pdf>

Vázquez, Lola; Saltos Galarza, Napoleón. (Septiembre de 2013). Ecuador su realidad. Vigésima Septiembre 2013. (págs. 151-155). (E. Tello, Ed.) Quito, Ecuador.

Ziccardi, A. (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas. Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. (pág. 219). México: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.